Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

28 684 Naar een veiliger samenleving

Nr. 362

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2012

In deze brief informeer ik u over de resultaten van het driejarige traject om te komen tot een betere naleving van de leeftijdsgrenzen van de Kijkwijzer voor films en PEGI voor games.[1] Daarbij zal ik tevens ingaan op de regeling voor ouderlijke begeleiding bij de toegang van jongeren tot de bioscoop, zoals aan de orde gesteld in Kamervragen van het lid Dijkgraaf (SGP).[2] Verder zal ik bij deze brief betrekken de eerdere verkenning van de wenselijkheid en mogelijkheid van een algeheel strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal en de vragen die hierover door de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zijn gesteld.[3] Ten slotte zal ik mede namens de minister van VWS de mogelijkheden schetsen van een betere naleving van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop via internet van leeftijdsgebonden producten zoals films, games, alcohol en tabak, die uw Kamer voor de zomer van 2012 in het vooruitzicht is gesteld.[4]

1. Betere naleving van de leeftijdsgrenzen

De confrontatie vooral op jonge leeftijd met gewelddadig beeldmateriaal vormt een risicofactor voor de ontwikkeling van agressief gedrag. Via een systeem van co-regulering wordt de jeugd hiertegen beschermd. Primair gebeurt dit via de classificatiesystemen Kijkwijzer voor films en Pan European Game Information (PEGI) voor games. Als wettelijk sluitstuk fungeren de Mediawet, die restricties verbindt aan de uitzendtijden van films die mogelijk schadelijk zijn voor jongeren, en artikel 240a Sr in het geval van het verstrekken, aanbieden of vertonen aan jongeren onder de 16 jaar van voor hen schadelijk te achten beeldmateriaal.

In 2008 is in het onderzoek *Horen, zien en verkrijgen?*, dat werd uitgevoerd in opdracht van de toenmalige minister van Justitie, vastgesteld dat artikel 240a Sr onvoldoende wordt nageleefd. In gemiddeld 14% van de gevallen werden de leeftijdsgrenzen in acht genomen; 86% van de jongeren kon probleemloos in het bezit komen van een film, game of

[1] Kamerstukken II, 2007–2008, 28 684, nr. 131, Kamerstukken II, 2008–2009, 28 684, nr. 198.
[2] Kamerstukken II, 2010–2011, aanhangsel nr. 1709.
[3] Kamerstukken II, 2009–2010, 28 684, nr. 279.
[4] Kamerstukken II, 2011–2012, 32 022, nr. 84.

kst-28684-362
ISSN 0921 - 7371
's Gravenhage 2012

bioscoopkaartje waarvoor ze op basis van hun leeftijd nog te jong waren. Over dit onderzoek en de maatregelen om naleving te verbeteren is de Tweede Kamer bij brief van 2 februari 2009 geïnformeerd.[1] De afgelopen drie jaren zijn de maatregelen uitgevoerd die overeengekomen waren in de convenanten van 10 februari 2009 met de audiovisuele branches en van 28 oktober 2009 met de (winkel)ketens die marktleider zijn in hun sector. Over de wijze van uitvoering verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief[2].

In de convenanten was de inspanningsverplichting opgenomen dat eind 2011 een naleving van minimaal 70% bereikt zou zijn voor beeldmateriaal dat in de hoogste categorie valt, namelijk met de classificatie 16 jaar of hoger. Bedroeg de gemiddelde naleving in 2008 nog 14% (nulmeting), in september 2011 was deze gestegen naar 46%. Voor de zwaarste categorie bedroeg de naleving 49%, terwijl deze in 2008 nog 17,5% was. Een nuancering van dit beeld is echter op zijn plaats. Door enkele slecht presterende sectoren wordt het percentage namelijk negatief beïnvloed. Dat zijn de gameshops (nu 48%, was 10%, maar convenantpartner Game Mania zit op 60%), warenhuizen (nu 38%, was 3%), cd- en dvd-winkels (nu 27%, was 19%) en de videotheken (nu 26%, was 18%).Daar tegenover staan de bibliotheken met een naleving van 81% (nulmeting 8%) en bioscopen met ruim 76% (nulmeting 28%) en zelfs 86% voor convenant-partner Pathé. Ook speelgoedzaken scoren met ruim 57% boven het gemiddelde (was 8%), waarbij vooral convenantpartner Bart Smit (onderdeel van de Blokker Groep) er met 73% gunstig uitspringt.

Conclusies

Uit de hierboven geschetste resultaten concludeer ik dat met de drie jaar geleden ingeslagen weg wel degelijk vorderingen te behalen zijn, ook al verloopt dit in een deel van de sectoren langzamer dan beoogd. Dit betekent dat de werkzaamheden van Buro240a ook de komende jaren gecontinueerd worden en dat via de boa's de controle op de naleving wordt voortgezet. Daarmee wordt bestendigd wat tot nu toe is bereikt en kan bij de sectoren die nu nog tegenvallende resultaten boeken, worden gewerkt aan verdere verbetering van de naleving.

2. Ouderlijke begeleiding

In 2009 heeft de toenmalige minister van Justitie ingestemd met een regeling voor *parental guidance* voor bioscopen. Deze behelst dat jongeren maximaal twee jaar jonger mogen zijn dan de leeftijdsgrens van een film om toegang te krijgen tot een bioscoop, mits ze door hun ouder(s) of voogd begeleid worden. Ouders worden aldus in de gelegenheid gesteld zelf in te schatten of hun kind voldoende «rijp» is om een film te zien. In de praktijk blijkt deze regeling niet goed te werken (zie ook de bijlage bij deze brief).

Conclusies

Zoals ik in de beantwoording van Kamervragen van het lid Dijkgraaf (SGP) heb toegezegd, ben ik met de bioscoopbranche in overleg getreden om de *parental guidance* regeling aan te passen.[3] We zijn overeengekomen dat *parental guidance* voor films met de classificatie 16 jaar geheel wordt afgeschaft. Naleving van deze leeftijdsgrens is vanwege de legitimatie-plicht vanaf 14 jaar geen enkel probleem. Voor de categorie minder schadelijk te achten films, met de classificatie 12 jaar, is afgesproken dat *parental guidance* is toegestaan. Kinderen onder de leeftijd van 12 jaar krijgen toegang tot de film, mits ze begeleid worden door een volwassene. De volwassene wordt door het bioscooppersoneel wel altijd

[1] Kamerstukken II, 2008–2009, 28 684, nr. 198.
[2] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[3] Kamerstukken II, 2010–2011, aanhangsel nr. 1709.

gewezen op de leeftijdsclassificatie van de film en op het feit dat deze er niet voor niets is. Ook is bij elke kassa duidelijk zichtbaar informatie over de Kijkwijzer aanwezig.

3. Verbod op extreem gewelddadige games en verkrachtingsfilms

Bij brief van 28 juni 2010 hebben de toenmalige minister van Justitie en de staatssecretaris van Economische Zaken uw Kamer geïnformeerd over de invoering van een eventueel strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal. Zij concludeerden onder meer dat een dergelijk verbod weinig effectief zou zijn in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, aangezien het door de aanschaf via internet eenvoudig ontdoken kan worden. Beide bewindspersonen gaven er dan ook de voorkeur aan primair in te zetten op verbetering van de naleving van de leeftijdsgrenzen voor films en games[1]. In het verlengde hiervan is toentertijd aan de orde gesteld een eventueel verbod op filmpjes van (gefingeerde) verkrachting op internet (zie ook de bijlage bij deze brief).

Conclusies

Het traject dat de afgelopen drie jaar doorlopen is om te komen tot betere naleving van de leeftijdsgrenzen van films en games, heeft mij gesterkt in de opvatting dat langs deze weg de jeugd het beste beschermd kan worden tegen extreem gewelddadig beeldmateriaal in zowel games als films. De maatregelen die hiervoor in gang zijn gezet, worden de komende jaren dan ook gecontinueerd. Bij een goede naleving vervalt ook het argument dat de samenleving als geheel verstoken moet blijven van bepaald beeldmateriaal omwille van de bescherming van de jeugd. Invoering van een verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal dient uit ook een oogpunt van effectiviteit, handhaafbaarheid en rechtszekerheid niet te worden overwogen. Ook bij de openbaarmaking van gefingeerde beelden van een verkrachting, waarvan het lid Gerkens (SP) tijdens het nota-overleg van de vaste commissie van Justitie en BZK op 19 mei 2008 verzocht de mogelijkheden van een verbod te onderzoeken, zie ik om vergelijkbare redenen af van een verbod.

4. Naleving op internet

Een bijzonder aspect bij de bescherming van jongeren tegen mogelijk schadelijk beeldmateriaal vormt de verstrekking daarvan via het internet. Naleving van de leeftijdsgrenzen is daarbij problematisch vanwege het ontbreken van direct fysiek contact tussen de verstrekker en de klant. Deze problematiek speelt niet alleen bij de verkoop van films en games, maar ook bij andere leeftijdsgebonden producten waaronder alcohol en tabak. Daarom zijn de ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie in 2010 samen gestart met het inventariseren van de criteria en mogelijkheden voor een betere controle op de leeftijd bij verkoop van deze producten en diensten via internet. Uit deze inventarisatie, waarvan in de bijlage bij deze brief uitgebreid verslag wordt gedaan, blijkt dat de meest kansrijke optie thans de controle biedt via de introductie van de elektronische Nederlandse Identiteitskaart (eNIK). Een werkbaar alternatief biedt de leeftijdscontrole via Ideal, zij het dat deze optie niet honderd procent dekkend is.

Conclusies

Om te komen tot betere leeftijdscontrole bij de verkoop van leeftijdsgebonden goederen via internet gaat de voorkeur uit naar de optie om dit via eNIK te laten verlopen. Besluitvorming over de introductie van de eNIK zal na het aantreden van een nieuw kabinet moeten plaatsvinden. Indien

[1] Kamerstukken II, 2009–2010, 28 684, nr. 279.

besloten wordt tot invoering van de eNIK, zal in samenspraak met Thuiswinkel.org en de internetwinkels de invoering voorbereid worden. Het gaat daarbij om aspecten als aanpassing van de websites, functionele specificaties en authentificatie van de internetwinkels. Een eerste model voor landelijke invoering is reeds door TNO in kaart gebracht. Mocht het volgende kabinet de invoering van de eNIK niet ter hand willen nemen, dan zal de optie van Ideal verder uitgewerkt worden.

5. Slotconclusies

Het is evident dat jongeren beschermd moeten worden tegen de invloed van voor hen schadelijk te achten beeldmateriaal. Dit recht op bescherming is niet alleen op nationaal niveau verankerd in het Wetboek van strafrecht en de Mediawet, maar ook in internationale overeenkomsten als de VN Conventie over de Rechten van het Kind en de EU-richtlijn Audiovisuele Mediadiensten. Ouders, overheid en ondernemers dragen hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat hierbij goede vorderingen geboekt kunnen worden, bewijzen de resultaten die bereikt zijn met de verbeterde naleving van de leeftijdsgrenzen door ondernemers. De komende jaren wordt de reeds ingeslagen weg dan ook gecontinueerd. Naleving via internet vormt door het ontbreken van direct fysiek contact tussen aanbieder en klant een weerbarstige materie. Er zijn oplossingsrichtingen geïnventariseerd die verdere uitwerking behoeven. Maar de uitvoering van dit traject vergt een langere adem. De eigen verantwoordelijkheid die ouders dragen, krijgt mede gestalte in de regeling van *parental guidance*, waardoor zij niet alleen thuis, maar ook in de bioscoop een afweging kunnen maken of hun kind al voldoende «rijp» is om een specifieke film te zien. Echter, de schadelijkste films, die de classificatie 16 jaar hebben, worden uitgesloten van deze regeling. In de systematiek van een gedeelde verantwoordelijkheid is de invoering van een verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal onwenselijk. De overheid dient zich mijns inziens zeer terughoudendheid op te stellen in het in juridische zin verbieden van zaken waar burgerlijke vrijheden in het geding zijn.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

BIJLAGE

Betere bescherming van jongeren tegen mogelijk schadelijk beeldmateriaal

1. Betere naleving leeftijdsgrenzen

In artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht is strafbaar gesteld het aanbieden, vertonen of verstrekken van beeldmateriaal dat voor jongeren onder de leeftijd van 16 jaar schadelijk te achten is, aan een jongere in deze leeftijdsgroep. Dit wetsartikel is in lijn met bepalingen in diverse internationale overeenkomsten om de jeugd te beschermen tegen voor hen mogelijk schadelijk beeldmateriaal, zoals de VN Conventie over de Rechten van het Kind en de EU-richtlijn Audiovisuele Mediadiensten. In Nederland krijgt deze bescherming van de jeugd primair vorm via zelfregulering, waarvoor Kijkwijzer (2001) en PEGI (2003) de basis gelegd hebben door het vaststellen van leeftijdsgrenzen en inhoudspictogrammen voor films en games. Artikel 240a Sr vormt het juridische vangnet voor het geval de zelfregulering de jeugd onvoldoende bescherming biedt.

Dat de zelfregulering jongeren onvoldoende bescherming biedt tegen voor hen mogelijk schadelijk beeldmateriaal, werd vastgesteld in het onderzoek *Horen, zien en verkrijgen?*, dat in 2008 in opdracht van de toenmalige minister van Justitie uitgevoerd is. In gemiddeld 14% van de gevallen werden de leeftijdsgrenzen nageleefd; 86% van de jongeren kon probleemloos in het bezit komen van een film, game of bioscoopkaartje waarvoor ze op basis van hun leeftijd nog te jong waren. Over dit onderzoek en de maatregelen om naleving te verbeteren is de Tweede Kamer bij brief van 2 februari 2009 geïnformeerd[1]. De afspraken over de uitvoering van de maatregelen zijn in twee convenanten vastgelegd, die de toenmalige minister van Justitie op 10 februari 2009 met de audiovisuele brancheorganisaties[2] gesloten heeft en op 28 oktober 2009 met (winkel)ketens[3] die bereid waren een voorbeeldfunctie in hun sector te vervullen bij de uitvoering van de maatregelen. Ook onderzoek naar betere naleving bij de verkoop van leeftijdsgebonden producten via internet zijn in de afspraken opgenomen.

Uitvoering maatregelen door de audiovisuele branche

Op 1 april 2009 is onder auspiciën van het Nicam een projectteam onder de naam Buro240a gestart met de uitvoering van de maatregelen. Kern daarvan vormde het opzetten van een e-learning programma voor het personeel in de audiovisuele branche. Dit programma biedt informatie over de wettelijke bepalingen voor het verkopen, verhuren en uitlenen van films en games, de wijze waarop hiermee in de praktijk moet worden omgegaan en geeft uitleg over de betekenis van de pictogrammen van Kijkwijzer en PEGI. De e-learning rondt af met een eindtoets. Wie slaagt voor de eindtoets, ontvangt een certificaat. Om deelname aan de e-learning te bevorderen zijn prijzen verloot, die beschikbaar werden gesteld door de bij het Nicam aangesloten bedrijven. In totaal hebben ruim 22 000 deelnemers de e-learning met succes afgerond, waaronder 17 090 uit de detailhandel, 3 340 van bioscopen en 1 898 van de bibliotheken.

Buro240a heeft het uitvoeren van de afspraken kracht bijgezet door regelmatig bij de deelnemende (winkel)ketens langs te gaan om de voortgang te bespreken en feedback te geven over de stand van zaken rond de naleving. Daarbij werd ook gecontroleerd of het deels nieuwe *point-of-sale* materiaal over de Kijkwijzer en PEGI, zichtbaar aanwezig was. Een deel van de ketens en de bibliotheken hebben hun kassa- of uitleensystemen aangepast, zodat via een *pop-up* automatisch gewaar-

[1] Kamerstukken II, 2008–2009, 28 684, nr. 198.
[2] De Nederlandse Videodetaillisten Organisatie (NVDO), de Nederlandse Vereniging van Entertainment Retailers (NVER), de Nederlandse Vereniging van Bioscoopexploitanten (NVB), de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB) en het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (Nicam).
[3] Blokker Groep, Entertainment Retail Group (MovieMax en Videoland), Free Record Shop Holding, Mediamarkt-Saturn, Pathé en Vroom en Dreesmann.

schuwd wordt wanneer er sprake is van een leeftijdsgebonden product. Dit blijkt de naleving ten goede te komen. Tussentijds zijn de ervaringen met de aangescherpte naleving geëvalueerd door het bureau Trendbox. In het rapport *Beleving van leeftijdsgrenzen bij films en games* (2010) wordt geconcludeerd dat de houding tegenover het hanteren van leeftijdsgrenzen voor films en games ambivalent is. In de praktijk lopen bedrijven namelijk aan tegen onbegrip en boosheid van klanten, schroom om naar een identiteitsbewijs te vragen en de vrees dat de concurrent om de hoek of op internet wél de film of game levert. Deze problematiek speelt vooral bij bedrijven die primair op doelgroep jongeren gericht zijn, zoals gameshops en de speelgoedzaken.

Uitvoering maatregelen door de overheid

Op drieërlei wijze heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie het traject ondersteund. Ten eerste is in 2009 een brief gestuurd naar alle ondernemers die bij de Kamer van Koophandel geregistreerd staan als verkoper van audiovisuele producten. In deze brief is ingegaan op de achtergrond en wettelijke plicht om de jeugd te beschermen tegen voor hen schadelijk beeldmateriaal. Met de brief zijn stickers meegestuurd, waarmee de ondernemer het publiek kan informeren dat er geen films en games worden verstrekt aan jongeren die daarvoor te jong zijn. De stickers maken deel uit van de publiekscampagne die het ministerie ten tweede heeft ontwikkeld. Onder de noemer «Heftige films en games: pas op de juiste leeftijd» is het publiek onder meer via advertenties, *bannering* op internet, posters en toiletreclame in bioscopen, korte filmpjes en trailers bij McDonald's en in het openbaar vervoer, geïnformeerd over de aangescherpte naleving. Diverse grootwinkelbedrijven hebben het campagnemateriaal ook als trailers in hun winkelvestigingen vertoond.

Ten derde heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie de handhaving van artikel 240a Sr geïntensiveerd. Er zijn twaalf buitengewoon opsporingsambtenaren (boa) bij Verispect die mede controleren op de naleving van artikel 240a Sr. De afgelopen jaren hebben zij in de pilotfase 177 controles uitgevoerd, gevolgd door 946 reguliere controles in 2010 en 683 in 2011. Aan het einde van elke controle maakt de boa zich bekend bij het bedrijf, informeert hem over de resultaten van de controle en verstrekt een flyer over de handhaving van artikel 240a Sr. Daar waar een overtreding geconstateerd wordt, treden de boa's direct op. Dit heeft geleid tot het opmaken van twee processen-verbaal voor overtreding van art. 240a Sr in 2010 en eveneens twee in 2011.

Resultaten voor de naleving

Via *mysteryshopping* zijn twee keer per jaar de vorderingen in het verbetertraject gemeten. Bedroeg de gemiddelde naleving in 2008 nog 14% (nulmeting), in maart 2010 was deze gestegen naar 36%, in september 2010 naar 44%, in maart 2011 naar 48% en in september 2011 iets gedaald naar 46%. In de convenanten die in 2009 afgesloten zijn, was de inspanningsverplichting opgenomen dat eind 2011 een naleving van minimaal 70% bereikt zou zijn voor beeldmateriaal dat in de hoogste categorie valt en dus schadelijk is voor álle jongeren onder de leeftijd van 16 jaar. Ondanks alle inspanningen van Buro240a, waarvoor ik hierbij mijn grote waardering uitspreek, is dit percentage gemiddeld genomen niet bereikt. Als hoogste nalevingspercentage van de leeftijdscategorie 16 jaar werd in maart 2011 51% gemeten. In september 2011 was dit iets gezakt naar 49%.

Een nuancering van dit beeld is echter op zijn plaats. Het percentage wordt namelijk negatief beïnvloed door enkele slecht presterende sectoren. Daar tegenover staan de bibliotheken met een naleving van 81% (nulmeting 8%) en bioscopen met ruim 76% (nulmeting 28%). Onder hen spant convenantpartner Pathé de kroon met een naleving van 86%. Ook speelgoedzaken scoren met ruim 57% boven het gemiddelde (was 8%), waarbij vooral convenantpartner Bart Smit (onderdeel van de Blokker Groep) er met 73% gunstig uitspringt. Tegenvallende resultaten zijn bereikt bij de gameshops (nu 48%, was 10%, maar convenantpartner Game Mania zit op 60%), de warenhuizen (nu 38%, was 3%), de cd- en dvd-winkels (nu 27%, was 19%) en de videotheken (nu 26%, was 18%).

2. Ouderlijke begeleiding

Met de komst van diverse nieuwe communicatiedragers in de privésfeer hebben ouders een primaire verantwoordelijkheid gekregen om hun kind te beschermen tegen mogelijk schadelijk beeldmateriaal. Vanuit die visie heeft de toenmalige minister van Justitie ingestemd met een coulanceregeling voor de bioscopen, waarbij een maximale ondergrens van twee jaar werd aangehouden voor toelating tot de bioscoop onder begeleiding van een ouder of voogd. Kinderen van minimaal 14 jaar mochten met hun ouder of voogd naar een film met de classificatie 16 jaar en kinderen van minimaal 10 jaar onder dezelfde condities naar een film met de classificatie 12 jaar. Ouders worden aldus in de gelegenheid gesteld ook zelf in te schatten of hun kind voldoende «rijp» is om een film te zien. Zij kunnen bij vertoning in de huiskamer immers dezelfde afweging maken. Dit systeem van *parental guidance* wordt ook in onder meer Noorwegen, Finland, Zweden, Ierland Groot-Brittannië, Duitsland en Spanje toegepast, waarbij elk land een eigen bandbreedte ten aanzien van de minimale leeftijd hanteert.

In de praktijk bleek *parental guidance* in Nederland niet optimaal te functioneren. Een deel van de bioscopen paste de (vrijwillige) regeling niet toe, wat soms leidde tot heftige discussies met boze ouders. Voor de leeftijdsclassificatie 12 jaar geldt bovendien dat de naleving bemoeilijkt wordt, omdat voor jongeren onder de 14 jaar geen legitimatieplicht bestaat.

3. Verbod op extreem gewelddadige games

Bij brief van 28 juni 2010 hebben de toenmalige minister van Justitie en de staatssecretaris van Economische Zaken uw Kamer geïnformeerd over de wenselijkheid en mogelijkheid van een algeheel strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal en de consequenties daarvan voor de naleving, handhaving en effectiviteit. Aanleiding vormde de motie-Van der Staaij c.s., die om een dergelijke verkenning verzocht en waarin verwezen werd naar de Duitse wetgeving die al in een verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal voorziet.[1] Geconcludeerd werd dat een verbod juridisch in principe mogelijk is, maar dat de wetgever behoedzaamheid en terughoudendheid moet betrachten bij het invoeren van een verbod dat de vrijheid van meningsuiting kan beknotten. Vanuit dat oogpunt werd voorgesteld een eventueel strafrechtelijk verbod te beperken tot de categorie extreem gewelddadige games, waarvan de schadelijke effecten het grootst kunnen zijn. Tegelijk werd erkend dat een dergelijk verbod weinig effectief zou zijn in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, aangezien het door de aanschaf via internet eenvoudig ontdoken kan worden. Beide bewindspersonen gaven er dan ook de voorkeur aan primair in te zetten op verbetering van de naleving van de leeftijdsgrenzen voor films en games[2].

[1] Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VI, nr. 80.
[2] Kamerstukken II, 2009–2010, 28 684, nr. 279.

Ook voor mij staat buiten kijf dat jongeren beschermd moeten worden tegen voor hen schadelijk te achten beeldmateriaal. Of een strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal daarbij een effectief instrument is, betwijfel ik echter. Zoals aangegeven is een dergelijk verbod slecht handhaafbaar en kan eenvoudig omzeild worden door het product via internet aan te schaffen in een land waar het niet verboden is. De kans is dan ook groot dat invoering van een wettelijk verbod niet meer is dan symboolwetgeving. Bijkomend probleem is dat objectieve criteria ontbreken om te bepalen of het beeldmateriaal al dan niet extréém gewelddadig is. Aangezien de grens tussen extreem en niet-extreem niet duidelijk te definiëren valt, kunnen subjectieve criteria gaan prevaleren. Voor de rechtszekerheid is dat een onwenselijke situatie. Effectieve bescherming van jongeren tegen (extreem) gewelddadig beeldmateriaal kan mijn inziens het beste via de ouders gestalte krijgen. De pictogrammen van Kijkwijzer en PEGI, die een grote bekendheid hebben, bieden ouders goede informatie over de mate waarin zwaar geweld voorkomt (de categorie «16» voor films en «16+» en «18+» voor games). Een onderscheid naar «zwaar geweld» en «extreem gewelddadig beeldmateriaal» wordt daarbij overigens niet gemaakt. Behalve de ouders zijn aanbieders van films en games verantwoordelijk voor de bescherming van jongeren tegen de confrontatie met mogelijk schadelijke films en games. In hun naleving van de leeftijdsgrenzen zijn de afgelopen drie jaar goede resultaten bereikt, daar waar nodig kracht bijgezet door de intensivering van de handhaving van 240a Sr.

Afdoening toezegging Gerkens

Tijdens het nota-overleg van de vaste commissie van Justitie en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 mei 2008 heeft het lid Gerkens (SP) gevraagd of filmpjes van (virtuele) verkrachting op het internet kunnen worden verboden. De toenmalige minister van Justitie heeft daarbij aangegeven dat het goed denkbaar is dat wij ten aanzien van dit soort vertoningen nog eens nagaan wat gedaan kan worden.

Het is bijna onvoorstelbaar wat en met welke motieven mensen bepaalde filmpjes vervaardigen om vervolgens op het internet te zetten. Het feit dat aan de vervaardiging van dit type materiaal soms een strafbaar feit ten grondslag heeft gelegen, maakt openbaarmaking ervan nog onbegrijpelijker en maatschappelijk ongewenst. Ten aanzien van beeldmateriaal waarop een strafbaar feit wordt getoond, stel ik mij op het standpunt dat de bescherming van het slachtoffer van het strafbare feit voorop dient te staan. Te allen tijde dient voorkomen te worden dat een slachtoffer van een (gewelds)misdrijf een tweede keer slachtoffer wordt, omdat beelden van het betreffende misdrijf – om welke reden dan ook – op het internet zijn geplaatst. Een procedure als de gedragscode Notice and Take Down (NTD), waarbij inmiddels bijna alle Nederlandse serviceproviders aangesloten zijn, zal succesvol kunnen worden toegepast op dergelijk beeldmateriaal.

Als ultimum remedium geeft de strafrechtelijke pendant van de NTD-procedure, artikel 54a Sr jo. artt. 125i en 125o Sv de officier van Justitie binnen zekere grenzen van een strafrechtelijk onderzoek de bevoegdheid om te bevelen dat gegevens (op het internet) ontoegankelijk worden gemaakt voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Overigens merk ik op dat het tegelijkertijd van belang is dat beelden waarop strafbare feiten te zien zijn in het kader van de strafrechtelijke bewijsvergaring tijdig en op correcte wijze door de bevoegde autoriteiten veilig dienen te worden gesteld. Mij zijn geen omstandigheden, gegevens of

feiten bekend waaruit zou blijken dat zich in de afweging van het belang van het slachtoffer en het strafvorderlijk belang in de praktijk problemen hebben voorgedaan. Het moge duidelijk zijn dat indien vast komt te staan dat op beeldmateriaal ernstige strafbare feiten worden gepleegd en er bovendien duidelijkheid bestaat over de rechtsmacht van Nederlandse handhavingsautoriteiten (omdat het beeldmateriaal in Nederland tot stand is gekomen, er bij de productie Nederlanders betrokken zijn geweest of omdat het filmpje op een in Nederland gelokaliseerde server staat) hier onverwijld tegen wordt opgetreden.

Ik zie echter geen mogelijkheden om iets aan te vangen tegen een openbaarmaking waarop virtuele beelden van – om bij het voorbeeld te blijven – een verkrachting te zien zijn. Dit wel doen zou een aantasting van de vrijheid van meningsuiting inhouden. De overheid dient zich mijns inziens zeer terughoudendheid op te stellen in het in juridische zin verbieden van zaken waar burgerlijke vrijheden in het geding zijn. Dat geldt voor een verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal en evenzeer voor het type beeldmateriaal waarover tijdens het nota-overleg van gedachten is gewisseld. De eis tot terughoudendheid vertaalt zich voorts hierin, dat publiekrechtelijke middelen als het strafrecht pas in allerlaatste instantie worden ingezet om het doel van beëindiging van een openbaarmaking via het internet te bewerkstelligen. Het ligt voor de hand om eerst andere, minder verstrekkende middelen – die ook niet allemaal juridisch hoeven te zijn – uit te putten. Dit is ook de praktijk in Nederland.

4. Naleving op internet

Zoals aangekondigd door de minister van VWS in haar begeleidende brief van 3 november 2011 bij de aanbieding van het rapport *Alcoholverkoop aan jongeren*, is in samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie geïnventariseerd welke mogelijkheden er zijn om de naleving bij de verkoop van leeftijdsgebonden producten via internet te verbeteren.[1] Tijdens het AO Alcoholbeleid van 9 februari 2012 is toegezegd dat uw Kamer voor de zomer van 2012 hierover bij brief zal worden geïnformeerd[2].

Quick scan

Internet kenmerkt zich bij uitstek door anonimiteit en het ontbreken van fysiek contact tussen aanbieder en ontvanger. Dit maakt naleving van de leeftijdsgrenzen extra lastig. Het vragen naar de geboortedatum van de klant, is fraudegevoelig, want jongeren kunnen probleemloos een andere datum invullen. Fysieke controle bij aflevering aan de deur brengt hogere kosten met zich mee en is voor het leveren van diensten als internet-gamen geen optie. Ook het inkopen van leeftijdsbestanden van commerciële bureaus biedt geen oplossing, omdat zij geen gegevens hebben over personen onder de achttien jaar, terwijl bij de verkoop van leeftijdsgebonden producten en diensten veelal de leeftijdsgrens van zestien jaar aan de orde is.

De problematiek van naleving bij verkoop via internet speelt zowel bij alcohol en tabak (VWS) als bij andere leeftijdsgebonden producten, zoals wapens, films en games (V&J). Daarom zijn de ministeries van VWS en V&J in 2010 samen gestart met het inventariseren van de mogelijkheden voor een betere controle op de leeftijd bij verkoop van deze producten en diensten via internet. Er is een quick scan uitgevoerd naar de werkwijze in zes Europese landen. Daarbij zijn uiteenlopende methoden voor leeftijdscontrole in kaart gebracht, variërend van bezorging uitsluitend via het postkantoor (Zweden, Duitsland) tot het beperken van de verkoop tot

[1] Kamerstukken II, 2011–2012, 27 565, nr. 108.

klanten die met een creditcard betalen (onder meer Groot-Brittannië) of die zich met een digitale identiteitskaarten kunnen identificeren (België).

Criteria

Via expertmeetings, in werkgroepen en adviesgroepen zijn de mogelijkheden voor Nederland verder uitgewerkt. In dit traject zijn ook verschillende private partijen betrokken, onder wie de brancheorganisatie Thuiswinkel.org en internetwinkels. In samenspraak met hen zijn criteria opgesteld waaraan een eventuele Nederlandse oplossing zou moeten voldoen. Deze zijn:
1. Voor de invoering moet geen nieuwe wet- en regelgeving nodig zijn;
2. Het systeem moet kunnen rekenen op groot draagvlak bij de private partijen;
3. Consumenten moeten zo min mogelijk vertraging ondervinden bij hun bestelling;
4. Het systeem moet eenvoudig te begrijpen zijn voor consumenten;
5. De methode moet zo goedkoop mogelijk zijn, voor consument en leverancier;
6. De controle moet zo betrouwbaar mogelijk zijn, lastig te omzeilen en niet gemakkelijk te kraken;
7. Het systeem mag geen drempels opwerpen voor grensoverschrijdende handel;
8. De te kiezen methode mag niet in strijd zijn met de privacyregels.

Oplossingsrichtingen

Op basis van bovengenoemde criteria en een nadere inventarisatie van de mogelijkheden in de Nederlandse context, zijn drie oplossingsrichtingen geformuleerd die kansrijk lijken te zijn om een goede leeftijdscontrole bij de verkoop van leeftijdsgebonden producten en diensten te realiseren.

De eerste mogelijkheid is de controle van de leeftijd te laten verlopen via een op te richten centrale voorziening die geautoriseerd wordt de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) te raadplegen en de resultaten van deze raadpleging terug te koppelen in de vorm van een «go» of «no-go» naar de webwinkelier. Verstrekking van gegevens via GBA-Verstrekkingen (GBA-V) is in verband met de privacybescherming aan regels onderworpen. Er is dan ook sprake van een gesloten regime, wat wil zeggen dat nauwkeurig beschreven is in welke gevallen gegevens verstrekt mogen worden. Behalve burgers (uittreksel bevolkingsregister, aanvragen reisdocument) en de gemeente zelf kan het gaan om bestuursorganen die GBA-gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun publieke taak (artikel 88 en 91 Wet GBA) en verplichte derden (artikel 98 Wet GBA) zoals curatoren voor wie GBA-gegevens noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van een algemeen verbindend voorschrift, bijvoorbeeld het uitbrengen van een dagvaarding. Daarnaast is voorzien in verstrekking aan «bijzondere derden» (artikel 99 Wet GBA en artikel 68a tot met 68g Besluit GBA), die een publiek of maatschappelijk belang moeten dienen. Beargumenteerd kan worden dat de leeftijdscontrole bij de verkoop via internet een maatschappelijk belang dient – namelijk de bescherming van jongeren tegen voor hen schadelijk te achten producten en diensten. Deze oplossingsrichting heeft echter wel als nadeel dat consumenten bij de bestelling hun burgerservicenummer (BSN) moeten opgeven. Zonder dat nummer kan immers niet de GBA-V geraadpleegd worden. Dit leidt niet alleen tot een vertraging in de bestelling doordat eerst het BSN opgezocht moet worden, maar is ook uit privacy-overwegingen niet gewenst.

Bij de tweede optie verloopt de controle via het internetbetalingssysteem Ideal van de banken. Als gevolg van de wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme hebben banken de identiteit van hun klanten op basis van hun legitimatiebewijs moeten vaststellen. Zij beschikken dus over informatie over de geboortedatum van hun klanten. Voorafgaand aan een internettransactie via Ideal zou de bank kunnen controleren of de consument 16 jaar of ouder is. De Ideal-infrastructuur biedt nog niet de mogelijkheid om op leeftijd te controleren. Bij de introductie van een nieuwe release van Ideal zou deze optie in het systeem geïncorporeerd kunnen worden. Dit jaar zijn de ICT-afdelingen van de banken nog volop bezig hun systemen aan te passen aan de introductie van de gezamenlijke betaalmarkt in de EU, de Single Euro Payments Area (SEPA). Naar verwachting zou de oplossingsrichting voor leeftijdscontrole via Ideal op zijn vroegst in 2013 en wellicht pas in 2014 gerealiseerd kunnen worden. Daar komt bij dat uit een impactanalyse die in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie is uitgevoerd door het bureau Novay, blijkt dat ook aan deze optie niet uitsluitend voordelen, maar ook nadelen kleven. Betrouwbaarheid en gebruikers-vriendelijkheid zijn belangrijke voordelen, maar privacybescherming kan een knelpunt zijn en een nadeel is dat niet alle consumenten hun aankopen via Ideal betalen. Webwinkels hanteren immers een breed scala aan betalingsmogelijkheden, zoals onder rembours, creditcards, paypal, pin en acceptgiro's. Deze oplossingsrichting zal dus niet honderd procent dekkend zijn.

De meest kansrijke optie lijkt thans de controle via een elektronische identiteit (eID) op een wettelijk identiteitsdocument zoals op de Nederlandse identiteitskaart (eNIK). Indien besloten wordt deze in Nederland te introduceren, verloopt identificatie op internet via de chip die zich bevindt op identiteitsbewijzen als de Nederlandse Identiteitskaart, het rijbewijs en vreemdelingenkaart. Per gebruiksdoel kan vooraf bepaald worden welke informatie uit de chip gelezen mag worden. Zo kan voor leeftijdverificatie door de kaart worden verklaard dat de kaarthouder ouder of jonger is dan een bepaalde leeftijd (ouder dan 16 jaar, jonger dan 21 jaar) volgens het principe van «hit of no hit», zonder dat de identiteit van de houder wordt vrijgegeven.
De voordelen van deze oplossingsrichting zijn groot. Ze is betrouwbaar, gebruikersvriendelijk, in principe landelijk dekkend aangezien alle Nederlanders ouder dan 14 jaar over een legitimatiebewijs moeten beschikken, terwijl de privacy wordt geborgd. Bij introductie van dit systeem wordt tevens tegemoet gekomen aan de zorgen van de leden van de D66-fractie in de Eerste Kamer, geuit bij de behandeling van de gewijzigde Drank- en Horecawet op 22 mei 2012, over de controle op de naleving van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop via internet. Daarbij werd een relatie gelegd met artikel 46c van Boek VII Burgerlijk Wetboek, waarin ten aanzien van koop op afstand onder meer bepaald is dat gegevens over de identiteit van de verkoper op duidelijke en begrijpelijke wijze moeten worden verstrekt. Voor de naleving van de leeftijdsgrenzen kunnen de handhavende instanties eenvoudig achterhalen of de producten en diensten uitsluitend na de verificatie via eNIK geleverd worden. Tegenover deze voordelen staat dat de introductie van de eNIK een omvangrijke en kostbare operatie is. Voordat alle identiteitsbewijzen vernieuwd en in hun chip van een eNIK zijn voorzien, zullen bovendien meerdere jaren verstreken zijn.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven